

**Non classifié**

**GOV/PGC/SBO(2011)4**

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**28-Jul-2011**

**Français - Or. Anglais**

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL  
COMITÉ DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE**

**Groupe de travail des hauts responsables du budget**

**RÉTABLIR LE CONTRAT BUDGÉTAIRE ENTRE LES CITOYENS ET L'ÉTAT**

**32e REUNION ANNUELLE DES HAUTS RESPONSABLES DU BUDGET DES PAYS DE L'OCDE**

**Luxembourg  
6-7 juin 2011**

Pour plus de précisions, veuillez contacter Jon R. BLONDAL au siège de l'OCDE  
tél. +33 1 45 24 76 59 -- courriel : [jon.blondal@oecd.org](mailto:jon.blondal@oecd.org)

**JT03305545  
Ta. 102522**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format



**GOV/PGC/SBO(2011)4  
Non classifié**

**Français - Or. Anglais**

## **RÉTABLIR LE CONTRAT BUDGÉTAIRE ENTRE LES CITOYENS ET L'ÉTAT**

par Allen SCHICK  
Université du Maryland

Ce document aborde les budgets en tant que contrats établissant des droits, des obligations et des attentes, assignant des rôles et stabilisant les relations entre les participants, favorisant la continuité des politiques et des allocations d'un cycle budgétaire à l'autre, et réduisant le volume des décisions et l'intensité des conflits. L'idée d'un budget en tant que contrat n'est pas nouvelle, mais elle reprend tout son sens dans les pays en sortie de crise. La grande récession a compromis les contrats budgétaires tant explicites qu'implicites dans bon nombre des pays de l'OCDE, forçant les états les plus touchés à abandonner les politiques établies et à chercher un soutien en faveur de politiques durables de recettes et de dépenses. Il est probable que même les pays qui ont échappé à la déstabilisation financière auront à reconsidérer les politiques budgétaires en place afin de faire face au fardeau financier lié aux populations vieillissantes.

Aborder le budget comme un contrat présente plusieurs avantages : (1) le budget en tant que contrat doit être réalisable au moment de sa négociation. Un contrat prévoyant pour les parties à l'accord des prouesses impossibles à accomplir ne peut avoir de force exécutoire ou n'est politiquement pas applicable ; (2) la notion de contrat introduit la réciprocité dans les décisions budgétaires. Plutôt que de considérer le budget uniquement sous l'angle d'un ensemble de dépenses et d'actions du gouvernement, un contrat repose sur l'idée fondamentale que toutes les parties, y compris les citoyens, sont soumises à des obligations mutuelles ; (3) s'agissant d'un contrat, les parties négocient ensemble les termes du budget. Loin d'être de simples spectateurs, les citoyens ont un rôle à jouer en influant sur les décisions et la manière dont l'argent public est dépensé. (4) enfin, les contrats s'accompagnent de moyens d'exécution, en particulier d'une responsabilisation quant au respect de leurs dispositions et de conséquences en cas de manquement.

Comme l'indique le titre de ce document, rétablir le contrat budgétaire est un défi clé pour les gouvernements contemporains. Si quelques uns ont la possibilité de revenir aux conditions d'avant crise, rares sont ceux qui ont véritablement tracé une voie durable d'après crise. La définition des orientations budgétaires futures serait facilitée par l'examen du fonctionnement du budget en tant que contrat et des dispositions requises pour adapter les attentes des citoyens aux capacités financières de l'État.

A première vue, il peut sembler judicieux d'analyser comment les contrats commerciaux fonctionnent et contribuent à la croissance et la stabilité économique. Il existe cependant des différences notables entre les contrats privés et les budgets, ne serait-ce que leur statut juridique et les recours en cas de non-respect. Certaines de ces différences sont discutées dans la section 1, qui distingue quatre types de contrats budgétaires - le contrat financier, le contrat social, le contrat de performances et le contrat relationnel. La Section 2 examine les contrats financiers, qui font partie des agrégats budgétaires fondamentaux -- recettes totales et dépenses totales, équilibre financier et dette publique. La Section 3 traite des contrats sociaux, qui confèrent aux citoyens les droits à un large éventail de transferts en espèces et autres prestations, et représentent plus de la moitié des dépenses publiques dans la plupart des pays de l'OCDE. La Section 4 couvre les contrats de performances, alimentés par des crédits

budgétaires annuels et qui financent le fonctionnement des agences et les services publics. La Section 5 élargit la discussion aux relations entre les citoyens et l'État, y compris le rôle des citoyens et des groupes dans les décisions d'affectation. Dans la dernière section, nous tenterons de déterminer si l'intégration de certains éléments de contrat d'après-crise dans le processus budgétaire peut favoriser la restauration de la confiance du public et la stabilisation des finances publiques au cours de cette période.

## 1. LE BUDGET EN TANT QUE CONTRAT

Dans son ouvrage le plus influent, *The Politics of the Budgetary Process* (La politique du processus budgétaire), publié il y a près d'un demi-siècle, Aaron Wildavsky décrivait le budget des États-Unis comme un contrat :

« Le Congrès et le Président promettent de fournir des fonds aux conditions spécifiées et les agences acceptent de les dépenser selon les modalités qui ont fait l'objet d'un accord... On peut s'interroger sur le caractère exécutoire ou non du contrat, ou sur les dispositions du contrat prétendument convenues par les parties. Cependant, dans la mesure où le budget est exécuté, il impose aux parties contractantes un ensemble d'obligations et de contrôles réciproques. Le budget devient donc une toile de relations sociales et juridiques dans laquelle des engagements sont pris par toutes les parties et où des sanctions peuvent être demandées (mais pas obligatoirement) à égalité par tous. »<sup>1</sup>

Bien qu'appliquée spécifiquement aux États-Unis, l'idée de budgets instaurant des engagements, des obligations et des contrôles de type contractuel s'adapte certainement aux régimes parlementaires, dans lesquels la discipline du parti et/ou les accords de coalition lient législature et gouvernement à des politiques budgétaires communes. Les contrôles de type contractuel sont d'une importance toute particulière durant l'exécution du budget, aux fins de garantir que les unités administratives utilisent les crédits appropriés, pour les montants et l'objet prévus au budget et ses documents annexes. Lorsque le budget n'est pas considéré comme un contrat, la correspondance entre montants budgétés et dépenses réelles n'est pas toujours au rendez-vous. Cependant, lorsque les dépenses réelles dévient significativement des montants autorisés, ce n'est pas seulement le contrat budgétaire qui est remis en cause, mais la responsabilité démocratique toute entière.

Le terme « contrat », tel qu'utilisé ici, est-il une simple figure de rhétorique, une métaphore fantaisiste sans rapport avec la réalité ? La question peut se poser tant à la lecture du texte de Wildavsky et qu'à l'examen de la pratique des gouvernements. Wildavsky qualifie le budget de contrat, qu'il soit exécutable ou non, et d'accord, même si l'avis des parties concernées diverge sur ce dont elles ont convenu. Apparemment, le budget traditionnel est moins qu'un contrat à part entière, mais plus qu'une liste de souhaits. Il est à fois une spécification ex ante de ce qui est demandé ou interdit aux participants au

---

<sup>1</sup> Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Little, Brown and Company, 1964, p.2.

processus et un bilan ex post de ce qu'ils ont effectivement réalisé.

Deux raisons principales expliquent que les budgets ne sont traditionnellement pas considérés comme des contrats.

La première tient au fait que le budget, en plus d'exprimer des accords en matière de fonds publics, remplit d'autres fonctions. C'est un appel politique aux électeurs, une déclaration des ambitions gouvernementales, un guide pour la politique économique, une base permettant d'organiser le travail et les activités des agences gouvernementales, un moyen de communication au sein du gouvernement, une opportunité pour le Parlement d'exprimer ses préférences et préoccupation, un rituel légitimant les dépenses publiques, une comptabilité des décisions et actions passées et un moyen de financer les programmes et opérations en cours. Wildavsky conclut en déclarant que « Les finalités des budgets sont aussi variées que les finalités de l'être humain... On ne gagne donc rien en affirmant que le budget représente une seule de ces choses, alors qu'il peut être tout à la fois et bien d'autres choses encore »<sup>2</sup>. En étant plus qu'un contrat, le budget perd un peu de sa nature contractuelle. Ses engagements ont du poids, mais pas toujours ni partout au même degré. Le budget doit être à la fois respecté et s'accompagner d'une marge discrétionnaire, d'une fidélité à ses dispositions, en même temps que d'une flexibilité permettant de faire face aux événements qui surviennent au cours de l'année, y compris aux changements de conditions économiques ou de situation politique.

La seconde raison est que les budgets publics n'ont juridiquement pas de force exécutoire, et qu'ils ne sont souvent pas applicables au plan politique. Si, par exemple, une école n'éduque pas ses élèves ou ne propose pas tous les services promis dans le budget, le gouvernement peut ne pas être en mesure de la sanctionner en diminuant ses ressources financières. Agir de la sorte reviendrait à pénaliser les enfants et n'améliorerait en rien les services éducatifs ou les résultats.

L'exemple de l'école met en lumière une autre caractéristique des budgets publics. Il s'agit d'accords au sein du gouvernement, généralement entre une entité administrative et son ministère de tutelle, ou entre un ministère sectoriel et le ministère des Finances. Les contribuables et autres acteurs ne participent pas directement à l'élaboration du budget. S'agissant de contrats internes, les budgets ne modifient en rien les relations citoyens-gouvernement, pas plus qu'ils ne confèrent de voies de recours aux personnes affectées si les agences publiques ne respectent pas les engagements budgétaires.

Les budgets prennent les caractéristiques générales des contrats lorsque, de processus et accords internes, ils deviennent des engagements politiques et de dépenses entre le gouvernement et le peuple. Du fait de la nécessité absolue de soutien politique et de flexibilité administrative aux étapes clés du processus, les budgets ne peuvent pas toujours être traités comme des contrats à part entière. Cela étant, il est possible de renforcer l'aspect « contractuel » de la budgétisation en prenant explicitement en compte les impacts sur les citoyens.

La première étape de la transformation des budgets en quasi-contrats consiste à reconnaître qu'ils génèrent divers types d'engagement. Dans tous les pays de l'OCDE, les innombrables décisions budgétaires prennent essentiellement trois formes distinctes : (1) des décisions explicites concernant les agrégats budgétaires, tels que le total des dépenses, les déficits ou les dettes, exprimés en termes nominaux ou sous forme de pourcentage du PIB. Ce sont les éléments fondamentaux des contrats

---

<sup>2</sup> Ibid. p. 4.

financiers ; (2) les obligations statutaires des gouvernements d'effectuer régulièrement des paiements à des bénéficiaires éligibles. Ces obligations, généralement prescrites dans des lois permanentes et qui perdurent d'un cycle budgétaire au suivant, forment l'épine dorsale des contrats sociaux ; (3) les crédits budgétaires annuels pour la prestation des services autorisés. En période de stabilité, ces montants ne varient que de manière graduelle d'un cycle au suivant. Cette stabilité évoque les caractéristiques contractuelles des contrats de performances. Les trois types de contrat sont établis par l'intermédiaire de processus différents, disposent de moyens d'application différents et sont souvent soumis à des calendriers différents. Qui plus est, les trois types correspondent généralement à la typologie largement employée pour analyser les objectifs des dépenses publiques : la discipline budgétaire, l'efficacité des allocations et l'efficacité opérationnelle<sup>3</sup>.

## 2. LE CONTRAT FINANCIER

Chaque gouvernement national dispose d'un contrat financier. Certains en définissent explicitement les termes en établissant des limites aux recettes totales, aux dépenses totales et à la dette publique, ou au solde entre recettes et dépenses. Dans d'autres, les agrégats budgétaires sont implicites ; ils découlent des décisions de recettes et de dépenses prises dans le budget, mais aussi des effets des conditions exogènes telles que les performances de l'économie. Lorsque le contrat financier est explicite, ses paramètres sont fixés avant son adoption ; s'il est implicite, les paramètres ne prennent corps qu'après la prise des décisions. Un contrat explicite impose des contraintes aux décisions budgétaires, un contrat implicite s'y adapte. Un contrat explicite s'accompagne généralement d'un mécanisme d'application, pas forcément toujours efficace, alors qu'un contrat implicite ne dispose que rarement de moyens de coercition pour faire respecter les agrégats.

La tendance est clairement aux accords financiers explicites. Environ 80 pays fixent un ou plusieurs agrégats budgétaires avant d'élaborer le budget annuel. Cette tendance a été renforcée par la prise de conscience que les contrats financiers implicites s'accommodent des demandes de dépenses plutôt que de les contenir. Les pays ont suivi des voies différentes dans l'adoption de contraintes formelles. Certains se sont dotés de limites fixées dans la législation nationale ou des accords internationaux, d'autres ont mis en place un processus de « responsabilisation financière » pour fixer chaque année les seuils préalablement à l'élaboration du budget. Quelques uns ont instauré des mécanismes d'application intégrés, mais la plupart ne l'ont pas fait. En l'absence de procédures automatiques de coercition, les gouvernements doivent faire en sorte d'éviter les débordements budgétaires, généralement en ajustant les politiques de recettes et/ou de dépenses. Du fait des pressions politiques ou autres, l'application risque d'être fragmentaire, surtout si ceux qui contreviennent au contrat financier sont les mêmes que

---

<sup>3</sup> Voir Allen Schick, A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, The World Bank, 1998. Pour l'application de cette typologie à la pratique budgétaire, voir Allen Schick, « L'évolution du rôle des services centraux du budget », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire Volume 1-1 2001 (2001).

ceux appelés à le rétablir<sup>4</sup>.

La grande récession a porté un tort sérieux aux contrats financiers explicites dans les pays les plus fortement touchés, et un tort moindre dans les pays qui n'ont connu que des bouleversements économiques légers. Le problème clé est que la plupart des limites prédéterminées conçues avant la crise combinent rigidité extrême et faible applicabilité. D'un côté, elles ne s'adaptent pas aux changements cycliques des conditions économiques, de l'autre les sanctions sont trop légères, voire inexistantes, en cas de non-respect des limites. Les mêmes règles s'appliquent, que l'économie soit forte ou chancelante, que la réponse budgétaire appropriée soit la stimulation ou que des restrictions s'imposent. Pour replacer cette question dans le contexte qui nous préoccupe ici, on peut affirmer qu'un contrat financier procyclique est impossible à mettre en œuvre ou inapplicable ; tôt ou tard, les parties qui l'ont souscrit – les responsables politiques dans le cas d'espèce – rompent le contrat car ils n'auront aucune possibilité de le respecter en cas de détérioration des conditions économiques.

Le contrat financier du pays est un enjeu majeur pour les citoyens, mais ces derniers n'ont que rarement une influence directe sur l'élaboration de ses dispositions. Ils peuvent exprimer indirectement leur avis sur la gestion financière du gouvernement dans les urnes, mais ne siègent pas à la table de négociation de la politique budgétaire. Leur exclusion peut être une bonne chose, les sondages dans beaucoup de pays montrant que les citoyens accordent généralement la préférence à des gouvernements réduits et des programmes plus ambitieux. Inviter les citoyens à participer activement à l'élaboration de la position budgétaire du gouvernement peut mener à un défaut d'accord, voire à un accord inscrivant leurs pressions croisées et leurs incohérences dans la politique gouvernementale. Les contradictions de l'opinion publique désorganisent le contrat financier, même lorsque les citoyens n'ont pas directement voie au chapitre. Les tensions entre les totaux du budget et ses différentes composantes expliquent pourquoi bon nombre de gouvernements ont adopté les contrats financiers explicites, et pourquoi ces contrats cèdent souvent devant des cas de force majeure économique ou politique<sup>5</sup>.

La fragilité inhérente des contrats financiers devrait cependant inciter les gouvernements à ouvrir le processus à la participation des citoyens. On peut avancer que les citoyens émettent des avis contradictoires car ils ne portent pas la responsabilité de leurs conséquences financières. Tant que les deux volets de la question sont distincts, il est tout à fait raisonnable pour les citoyens de préférer une administration réduite et davantage de prestations. Ils ne disposent d'une base suffisante pour adopter des positions cohérentes qu'au moment de la fusion des deux volets, lorsqu'ils sont confrontés aux interactions arithmétiques entre les composantes individuelles et les totaux.

Il est extrêmement difficile, voire impossible, d'impliquer les citoyens dans la construction du contrat financier national. Techniquement, on pourrait envisager l'organisation d'un plébiscite national sur les options budgétaires, y compris les politiques fiscales et de dépense, ou encore d'inviter les électeurs à choisir dans un éventail d'alternatives de recettes et de dépenses susceptibles de réduire ou d'accroître les déficits budgétaires. Bien sûr, il convient pour cela de limiter les choix, mais les résultats des urnes

---

<sup>4</sup> Voir Barry Anderson et Joseph Minarik, « Design Choices for Fiscal Policy Rules », OECD Journal on Budgeting, vol. 5, n°1 (2005) pp. 159-208. Fonds monétaire international, Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009.

<sup>5</sup> Voir Allen Schick, « Le rôle des règles financières dans la budgétisation », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire Volume 3-3, 2004.

peuvent donner une idée des préférences des citoyens en matière de poids de l'administration, de niveau de dépenses pour les grands programmes et de fardeau fiscal.

S'il est possible de sonder les citoyens sur les agrégats budgétaires, la légitimité des contrats financiers ne repose toutefois pas sur l'aval explicite des électeurs. Chaque contrat financier est, par essence, un pacte politique par lequel les citoyens confient au gouvernement la gestion des finances publiques, le gouvernement s'engageant à remplir cette mission de manière prudente. Ce ne sont pas les politiques spécifiques de dépenses et de recettes, pas même la somme de ces politiques, qui lient les citoyens et le gouvernement, mais la combinaison de confiance et de conduite des affaires qui habilite le gouvernement à définir la voie budgétaire du pays.

La question de la confiance sera réexaminée dans la section conclusive de ce document, mais c'est la composante « conduite des affaires » qui se heurte aux pressions politiques et aux contradictions évoquées précédemment. Recevant des messages contradictoires de la part des citoyens, les responsables politiques peuvent préférer être des gestionnaires des finances publiques, mais ils finissent souvent par promouvoir des politiques opportunistes à court terme qui mettent en danger la situation financière du pays.

Les distorsions dans les incitations politiques nuisent à la confiance et à la conduite des affaires. Le problème des ressources communes en est un exemple : des citoyens aux intérêts et demandes différents sont tentés de recourir autant que possible à la manne des fonds publics, même s'ils risquent ainsi d'en subir les conséquences par une déstabilisation subséquente des finances publiques. Autre exemple : les responsables politiques sont tentés de répondre aux électeurs d'aujourd'hui aux dépens des résultats de demain, même si le résultat probable est l'insolvabilité ou l'austérité futures. La non-reconnaissance de ces incitations mal inspirées condamne les contrats financiers. Les citoyens assaillent le gouvernement de demandes au lieu de l'armer de leur confiance, et les politiciens se comportent en chasseurs de voix opportunistes plutôt qu'en gestionnaires responsables.

Le remède mis au point par les gouvernements actuels consiste à adopter des règles financières évitant que les dirigeants agissent sur la base d'incitations coupables. Cependant, des règles mal définies ne guérissent pas la myopie budgétaire du gouvernement, pas plus qu'elles ne protègent la manne des fonds publics des prédateurs politiques.

**(1) Le contrat financier ne devrait pas nuire aux citoyens dans les périodes de difficultés économiques.** L'un des avantages d'un budget conçu comme un contrat financier est qu'il sensibilise le gouvernement aux impacts des politiques budgétaires sur les citoyens. Ces impacts sont généralement occultés lorsque les gouvernements nationaux élaborent des règles financières ignorant les conditions économiques sous-jacentes et reposant sur un parti pris procyclique, qui aggravent le ralentissement lorsque l'économie est défaillante et incite les gouvernements à dépenser plus ou à taxer moins lorsque l'activité économique est soutenue. Les règles procycliques – soit quasiment toutes celles adoptées à ce jour – sont néfastes pour les citoyens lorsque les politiques de soutien des revenus et autres programmes dont bénéficient les personnes vulnérables sont réduits ou supprimés aux fins de respecter les contraintes budgétaires établies.

Il est beaucoup plus facile de concevoir des règles qui ne tiennent aucun compte des cycles économiques que des règles visant à intégrer des ajustements contracycliques aux objectifs budgétaires. Les premières posent des contraintes fixes, qui ne changent pas en fonction des conditions économiques et sont

relativement faciles à contrôler et à appliquer ; les autres varient et sont liées aux estimations de produits potentiels et à d'autres variables économiques.

Un processus de responsabilité budgétaire qui permet au gouvernement de réinitialiser les objectifs annuellement, ou plus fréquemment encore si les conditions l'imposent, sera probablement plus contracyclique qu'une règle établie dans la législation ou par un accord international. En fixant des objectifs annuels ou pluriannuels dans le cadre d'un processus de responsabilité budgétaire, les dirigeants politiques peuvent prendre en compte les conditions économiques réelles ou projetées. Bien que moins contraignant que des règles fixes, un processus de responsabilité budgétaire peut mener à des objectifs plus réalistes et, par voie de conséquence, à un meilleur respect.

Une règle fixe peut intégrer des objectifs ajustés cycliquement dans des contraintes budgétaires. Le Chili a connu un succès considérable grâce à une règle structurelle, qu'il a modulée au cours de la récente crise, imposant un équilibre structurel des finances (en pourcentage du PIB) mais permettant un déficit nominal lorsque les conditions économiques se détériorent.

Lors de la conception de règles ajustées cycliquement, il peut être utile d'établir une distinction entre la masse des dépenses publiques qui ne sont pas significativement sensibles aux fluctuations économiques et celles qui varient, par exemple les prestations de chômage. Ainsi, l'Autriche impose une règle budgétaire sévère aux dépenses non-cycliques et une règle flexible aux composantes cycliques. Un avantage supplémentaire de cette approche est qu'elle protège les segments de la population touchés par le ralentissement économique contre de nouveaux préjudices liés aux changements de politique.

**(2) Les règles financières devraient s'inscrire dans une perspective à moyen terme.** Les contrats financiers couvrent généralement un seul exercice fiscal, vraisemblablement parce que les pays disposent de budgets annuels. Limiter le contrat à une année en réduit l'utilité, d'abord parce que les politiques budgétaires mises en œuvre une année donnée ont des conséquences pour les années suivantes, et deuxièmement parce que les contrats à court terme incitent à l'adoption de pratiques faisant apparaître la situation budgétaire favorable pour l'année en cours, aux dépens des années à venir.

La solution évidente est d'étendre le contrat financier au moyen terme, voire au-delà. Mais une règle couvrant plusieurs années ne peut être aussi solide que le cadre dans lequel elle s'inscrit. Un cadre budgétaire est de peu d'utilité si, comme c'est fréquent, les plafonds de dépenses fixés pour une année deviennent les valeurs planchers pour les décisions de dépenses de l'année suivante. Pour être véritablement efficace, le cadre doit reposer sur le postulat exécutoire que les limites ne seront pas redéfinies à chaque fois qu'il est opportun de le faire. Il existe bien évidemment des raisons légitimes de revoir les objectifs en réponse à des conditions ou des informations nouvelles qui n'étaient pas disponibles au moment de la fixation des limites pour l'année budgétaire. L'engagement politique de maintenir les limites budgétaires est un élément indispensable, mais pas toujours une protection suffisamment efficace pour en empêcher la révision ou le non-respect en réponse aux demandes de ressources complémentaires émises par la population.

Certains pays ont introduits des règles visant à récupérer des fonds afin de rétablir les finances publiques lorsque les limites budgétaires sont dépassées du fait des circonstances économiques ou autres. Dans le cadre des nouvelles règles constitutionnelles qui prendront effet au milieu de la décennie, l'Allemagne imposera des ajustements budgétaires les années suivantes en cas de dépassement du déficit budgétaire une année donnée.



**(3) Les règles financières sont rarement auto-applicables. Elles nécessitent des mécanismes forts de contrôle des perspectives et résultats budgétaires, permettant d'engager les actions correctives appropriées.**

Dans la crainte de voir les gouvernements se lancer dans des déficits et des dettes financièrement insoutenables, de nombreux pays ont adopté des règles limitant les politiques budgétaires. Cependant si la propension des gouvernements à financer leurs activités par la dette est véritablement si forte, de simples règles risquent de n'avoir qu'un impact mineur sur le comportement budgétaire. Les règles sans mécanismes exécutoires sont facilement contournables par des responsables politiques soumis à des pressions de toutes parts. La tactique la plus directe consiste à ignorer, abandonner ou modifier les limites budgétaires qui font obstacles aux décisions de recettes ou de dépenses convoitées. Même si les règles établissent des limites prédéterminées, les responsables politiques peuvent s'y soustraire en manipulant les postulats économiques (ou autres), en modifiant le calendrier et la prise en compte des recettes et des dépenses, en dissimulant le déficit réel par des manœuvres « hors-budget », en recourant à des recettes ponctuelles, tirées par exemple de la vente de biens, et bien d'autres tactiques encore.

Certains gouvernements ont décidé que la façon la plus sûre de préserver la situation budgétaire du pays est de confier les projections économiques et le contrôle des résultats budgétaires à une entité indépendante. L'*Office of Budget Responsibility*, mis en place au Royaume-Uni en 2010, est conçu sur le modèle d'organismes similaires déjà en place dans d'autres pays. Certains observateurs vont encore plus loin, estimant qu'il conviendrait de confier non seulement les prévisions, mais également l'élaboration des politiques budgétaires à une agence indépendante<sup>6</sup>. La question de la réaction en cas de violation a donné lieu à d'innombrables controverses, notamment eu égard au Pacte de stabilité et de croissance de l'UE lancé sans moyens efficaces d'application.

Certaines des questions les plus délicates en matière de coercition se posent au cours des périodes de forte croissance, lorsque les recettes sont soutenues, les déficits éliminés ou significativement réduits et que les responsables politiques subissent des pressions pour diminuer la fiscalité et augmenter les dépenses. C'est durant ces périodes que la discipline budgétaire chancelle, que des engagements s'étendant loin dans l'avenir sont souscrits et que les graines du futur sont semées. L'un des enseignements tirés de la grande récession est que si les pays ne font pas preuve de prudence durant les années fastes, ils risquent fort de payer un lourd tribut durant les périodes difficiles.

---

<sup>6</sup> Les institutions budgétaires indépendantes ont été présentées par Nicholas Gruen, dans « Greater Independence for Fiscal Institutions », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, n°1 (2001) pp. 89-115.

### 3. CONTRATS SOCIAUX

Les compléments de revenus et autres transferts prescrits par la loi sont des pactes intergénérationnels liant les contribuables actuels et futurs au financement des versements promis dans le passé. Ils imposent également au gouvernement de procéder à ces versements de manière précise et dans les délais impartis. Ils reflètent la célèbre déclaration d'Edmund Burke : « La société est effectivement un contrat... un partenariat non seulement entre les vivants, mais aussi avec les défunts et avec ceux qui sont à naître »<sup>7</sup>.

Ces prestations ne sont pas des contrats pleinement contraignants car les gouvernements peuvent en modifier les termes par la législation, comme l'ont fait certains pays de l'OCDE en anticipation du vieillissement de la population ou en réponse à la crise financière. A quelques exceptions notables près, les ajustements ont été marginaux – par exemple l'augmentation de l'âge d'éligibilité pour toucher les prestations à taux plein ou le réajustement des formules de paiement – mais la structure de base est restée intacte. Cependant, les gouvernements nationaux peuvent se voir contraints de procéder à des modifications législatives de plus grande ampleur dans le futur, notamment dans les pays dont la dette publique est déjà élevée ou qui n'ont pas encore pris les dispositions adéquates pour financer les paiements promis.

Les perspectives d'ajustements futurs sont renforcées par plusieurs imperfections dans les engagements de transfert sociaux. L'un des problèmes est que les contrats sociaux engagent le gouvernement à des versements futurs, mais aussi qu'ils gonflent les attentes des citoyens eu égard à ce qu'ils percevront plus tard. A quelques exceptions près, les contrats sociaux sont des engagements sans limite dans le temps ; ils ne s'accompagnent pas de budgets fixes ou de limites de dépenses prédéterminées. Ils définissent les règles d'éligibilité, les formules de calcul des prestations, et autres dispositions, mais pas le montant à dépenser au cours d'un exercice budgétaire donné ou de la durée de vie d'une cohorte de bénéficiaires. Non seulement le montant à verser à une personne éligible est indéterminé, mais bon nombre de contrats sociaux prévoient une revalorisation en cas d'augmentation des salaires ou des prix, d'allongement de la durée de vie des individus ou en réponse à des pressions politiques visant à étendre les prestations. Dans beaucoup de pays, les obligations du gouvernement augmentent régulièrement, que les conditions économiques soient bonnes ou mauvaises. Dans la mesure où les attentes alimentées par les engagements ne font que croître, les contrats sociaux sur lesquels ont été bâtis les États providence contemporains sont voués à l'échec. Ils ne sont pas financés de manière adéquate, et ne peuvent être pérennisés. La grande récession n'a pas mis en péril bon nombre de contrats sociaux, elle a simplement mis en lumière leurs défauts de conception et déclenché une action correctrice dans un certain nombre de pays.

Un problème connexe est que les contrats sociaux sont souvent conclus dans une totale indifférence à l'égard des coûts supportés en aval, ou sur la base d'estimations erronées. Les gouvernements ne disposent généralement pas de projections précises et en temps opportun sur les engagements futurs, et les responsables politiques sont souvent incités à ne pas tenir compte ou à sous-estimer les coûts à long terme des engagements nouveaux. Pour leur part, les citoyens tiennent habituellement pour acquis que le gouvernement ne fait que leur restituer ce qu'il leur a pris ; d'où le sentiment d'avoir été dupés si les

---

<sup>7</sup> Edmund Burke, Reflections on the Revolution in France.

versements promis sont comprimés. Le fait que les bénéficiaires ne payent qu'une fraction du coût n'ébranle pas l'opinion publique, pas plus qu'il ne pousse les parties aux contrats sociaux à faire preuve de vigilance lorsqu'elles signent des engagements à durée indéfinie sur l'avenir. Plus grave encore, rares sont les pays à avoir constitué des réserves suffisantes pour couvrir les futurs versements projetés. Dès le départ, ces contrats portent en eux le risque substantiel de voir le gouvernement dans l'incapacité d'en respecter les dispositions.

A l'évidence, les contrats sociaux ont été fondés sur l'hypothèse d'une croissance économique durable, éventuellement interrompue par des ralentissements légers, mais suivis très rapidement d'une reprise de l'expansion. En fait, aucune des parties à l'accord – ni le gouvernement actuel ni les bénéficiaires actuels ou futurs – ne supportent la totalité des coûts. Au contraire, une part significative des coûts est différée, partant du principe qu'elle sera financée par les dividendes de la croissance économique future.

Une croissance insuffisante n'est qu'un des risques financiers auxquels sont exposés les gouvernements nationaux. En fait, beaucoup de gouvernements de l'OCDE détiennent un large portefeuille de risques socio-économiques. Ils y sont exposés lorsque l'espérance de vie de la population augmente, que les citoyens sont frappés par le chômage ou la maladie, que des technologies et des traitements médicaux onéreux sont développés, que surviennent des catastrophes naturelles ou déclenchées par l'homme, que le rendement des investissements diminue ou que les taux d'intérêt augmentent, et dans bien d'autres circonstances encore. La crise économique a mis en lumière l'exposition des gouvernements aux bulles spéculatives et aux crises financières, au coût énorme engendré par la restructuration des banques et l'indemnisation des déposants. Ces risques énormes ont déstabilisé les finances publiques, mais les coûts cumulatifs des petits risques, par exemple les compléments de revenus pour les personnes âgées et les soins de santé, sont également une menace.

Il n'est pas exagéré d'affirmer que les contrats sociaux modernes transfèrent massivement les risques des ménages et des entreprises au gouvernement et aux futurs contribuables. Cet arrangement a une grande vertu : il permet à la société de mutualiser les risques entre ses membres, et ce faisant de répartir les coûts et d'atténuer les pertes financières subies par les ménages et les entreprises concernés. Il est tout à fait souhaitable que le gouvernement assume les risques socio-économiques, car lui seul peut mettre en place des pools d'assurance aussi inclusifs que l'est la société elle-même. Cependant, des problèmes sérieux surviennent lorsque le gouvernement ne prend pas en considération son exposition au risque ou n'alloue pas des fonds suffisants pour les versements futurs, ou encore lorsque le transfert des risques engendre des comportements moralement hasardeux qui viennent encore gonfler les coûts futurs.

Certains pays budgétairement prudents ont pris le parti de réduire leur exposition financière en retransférant certains risques sur les bénéficiaires. A titre d'exemple, le passage d'un système de prestations définies à un système de régime de pension à cotisations définies réduit l'exposition du gouvernement aux risques et les coûts futurs. La plupart des changements sont intervenus dans un contexte de pressions/tensions budgétaires où il importait avant tout de réduire le niveau de la dette et le déficit public et de calmer les marchés financiers en produisant des économies significatives.

Idéalement, la renégociation des contrats sociaux devrait tenir dûment compte des intérêts des parties prenantes, allouer les coûts de manière équitable et stabiliser les finances publiques. Les autres paragraphes de cette section suggèrent quelques orientations concrètes pour les contrats sociaux d'après-crise.

**(1) Les gouvernements devraient prendre en compte les risques inhérents aux engagements sociaux et, dans la mesure du possible, les coûts prévisionnels y afférents.** La plupart des contrats sociaux exposent les gouvernements à des passifs éventuels, c'est-à-dire des versements futurs en cas de survenance de certains événements. Quelques uns sont prévisibles ; d'autres ont un caractère très incertain. Les gouvernements peuvent prévoir de façon fiable l'effectif futur des cohortes de retraités, mais pas les tendances à long terme en matière de prix ou de retour sur investissement de ses fonds de pension. Il y a une vingtaine d'année, aucun pays de l'OCDE ne dressait systématiquement la liste de ses passifs éventuels ; aujourd'hui, un nombre grandissant de pays annexent les déclarations de ces passifs aux budgets ou autres états financiers<sup>8</sup>. Les pays membres devraient être encouragés à identifier explicitement les passifs directs ou éventuels découlant des engagements sociaux et intégrer les coûts futurs dans les budgets, les cadres à moyen terme et les projections budgétaires à long terme. Les gouvernements peuvent appliquer des modèles simplifiés de « valeur en risque » pour estimer les coûts futurs, et actualiser ces estimations tous les ans ou lorsque des événements majeurs renforcent ou atténuent significativement ces risques. Plus important encore, ils devraient estimer les coûts prévisionnels avant toute souscription de nouveaux engagements sociaux.

Deux grands problèmes empêchent la prise en compte intégrale des passifs éventuels. Le premier est que dans beaucoup de pays, des volets clés du contrat social sont inscrits dans les attentes et non dans la législation. A titre d'exemple, dans certains pays, le gouvernement revalorise périodiquement les pensions de retraite en fonction de l'évolution des prix ou l'augmentation du salaire minimum, bien qu'il ne soit pas légalement tenu de le faire, et dédommage les pertes sur les dépôts bancaires au-delà de la limite légale. L'hypothèse selon laquelle le gouvernement agira de la manière escomptée est une caractéristique majeure des contrats sociaux, mais reconnaître les attentes comme des engagements renforce l'aléa moral et expose le gouvernement à des risques et des coûts additionnels.

Le second problème est que les normes de comptabilisation des droits constatés ne demandent généralement pas aux gouvernements de reconnaître l'ensemble de leurs engagements sociaux. Les gouvernements sont tenus de verser les pensions de retraite et autres obligations afférentes à leurs salariés, mais pas les pensions et autres prestations nettement plus onéreuses promises à la population dans son ensemble. Cette distinction s'explique par le fait que les premières sont des obligations contractuelles en bonne et due forme alors que les secondes sont établies dans des lois susceptibles d'être modifiées par une nouvelle législation. Cependant, la compression des retraites et autres prestations des fonctionnaires par les pays affectés par la crise remet cette distinction en cause.

**(2) Les contrats sociaux révisés ne devraient pas être des remèdes à court terme qui nécessiteront de nouveaux ajustements.** Pour renforcer la confiance dans les institutions publiques, les nouveaux contrats sociaux devront constituer un engagement crédible garantissant que le gouvernement versera bien dans le futur les prestations promises. A cette fin, les gouvernements devraient restructurer les engagements sociaux afin (a) de les rendre financièrement pérennes sur une période prolongée, y compris en cas de fluctuation cyclique des conditions économiques, (b) d'en assurer les sources de financement, et (c) de les concevoir sous une forme qui restreigne ou interdise toute modification unilatérale par le gouvernement. Ils devraient également protéger les personnes vulnérables contre les coups durs financiers, idéalement sans engendrer d'aléa moral.

---

<sup>8</sup> Hana Brixi et Allen Schick, Government at Risk, Banque mondiale, 2002.

**(3) Les contrats sociaux devraient établir une distinction entre les risques qui profitent aux bénéficiaires et ceux qui les affectent négativement.** Les gouvernements supportent les coûts contractuels lorsque les travailleurs perdent leur emploi ou sont frappés d'un handicap, mais aussi lorsque les personnes vivent plus longtemps et bénéficient des progrès de la médecine. Il existe de bonnes raisons justifiant que les bénéficiaires prennent en charge une partie de l'augmentation des coûts lorsqu'ils profitent de développements améliorant leur qualité de vie ou leur espérance de vie. Les assureurs privés ajustent habituellement les primes et les indemnités en fonction de l'évolution de l'espérance de vie, et beaucoup de ménages adaptent avec prudence leurs habitudes d'achat pour se prémunir contre les conséquences financières de l'allongement de la durée de vie. Il est judicieux pour les gouvernements de procéder aux mêmes ajustements, même si ce n'est pas chose aisée car toute tentative de réduction des prestations déclenche des conflits politiques, nuit souvent à leurs aspirations électorales et les contraint à opter pour des économies modestes incapables de remédier aux déséquilibres fondamentaux.

Certains gouvernements innovants ont ajusté les versements futurs à l'évolution de l'espérance de vie. Ainsi en 1998, la Suède a joué un rôle de pionnier avec la mise en œuvre d'une nouvelle approche fondée sur l'adoption d'un mécanisme automatique d'équilibrage assurant la viabilité financière de son système de retraite sur la base d'un taux d'imposition constant des salaires<sup>9</sup>. L'une des caractéristiques de ce mécanisme est d'établir un lien entre le montant versé et l'évolution de la durée de vie. Lorsque les projections laissent entrevoir un allongement de la durée de vie d'une cohorte de retraités, les montants versés mensuellement à cette cohorte sont automatiquement revus à la baisse, sauf pour les personnes qui retardent volontairement le début du versement des prestations. Le gouvernement a estimé que les prestations moyennes seront diminuées d'environ 14 % d'ici 2055 pour ceux partant à la retraite à l'âge de 65 ans<sup>10</sup>. La Suède a effectivement transféré le risque et le surcoût des retraites lié à l'allongement de l'espérance de vie du budget de l'État aux retraités. Cette approche a été motivée par la détermination du gouvernement à préserver le contrat social, et non pas par volonté de démanteler des prestations sociales fondamentales. Un avantage majeur du mécanisme automatique est que les responsables politiques n'ont pas besoin de voter pour augmenter l'âge de la retraite ou ajuster les prestations. Ces changements sont entrepris par l'administration selon une formule prédéfinie.

**(4) Les contrats sociaux devraient résister aux fluctuations de l'économie et être pérennes.** Qu'elle soit privée ou publique, la valeur des droits financiers conférés à l'une des parties dépend de la capacité de l'autre partie à verser les montants dus. Bon nombre des prestations mises en place en période de boom économique reposaient sur l'hypothèse d'une poursuite de l'expansion, qui justifiait de faire profiter les travailleurs et autres bénéficiaires d'une part de la croissance future. La crise financière a sapé ces postulats optimistes et les politiques qui en découlaient. Aujourd'hui, le problème clé qui se pose aux gouvernements n'est plus de savoir comment verser au public les dividendes marginaux de la croissance économique, mais plutôt comment pérenniser au fil des générations les engagements existants. Même les pays qui sont sortis de la crise et ont retrouvé une situation financière solide sont tenus de réexaminer leur capacité à verser les prestations promises durant les 30-50 ans à venir, voire au-delà.

<sup>9</sup> S. Valdes-Prieto, "The Financial Stability of Notional Accounts Pensions," *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 102 (2002) pp. 395-417.

<sup>10</sup> W. Kent Weaver, *Building Automatic Solvency into U.S. Social Security: Insights from Sweden and Germany*, The Brookings Institution, Policy Brief #151, mars 2006.

Le mécanisme suédois d'équilibrage automatique est accompagné d'une formule réduisant les pensions lorsque les engagements dépassent l'actif dans les comptes notionnels (les comptes notionnels n'ont pas de flux de trésorerie ; il s'agit d'écritures comptables basées sur les taux d'intérêt et les recettes). Les versements sont automatiquement restaurés lorsque le déficit est comblé et les comptes redressés. Le mécanisme a été appliqué pour la première fois en 2010, mais après modification de la formule par le Parlement l'année précédente afin d'éviter une diminution trop forte des retraites. Ce mécanisme d'équilibrage ne s'applique pas aux versements minimum garantis destinés aux retraités à faible revenu. L'aménagement des règles par le Parlement aux fins de retarder les réductions montre que même les formules automatiques n'échappent pas aux pressions politiques.

L'Allemagne a choisi une approche différente pour assurer la pérennité à long terme du système. En 2004, elle a partiellement lié les retraites à l'évolution du ratio travailleurs/retraités. Lorsque ce ratio, appelé « facteur de durabilité », diminue, le gouvernement procède à des ajustements à la fois de la fiscalité des salaires et des retraites. Ceci va à l'encontre du mécanisme suédois, dans lequel les ajustements ne portent que sur les retraites. Selon les projections, le taux d'imposition des salaires en Allemagne devrait être inférieur de quatre points de pourcentage en 2040 par rapport à ce qu'il serait sans les ajustements de durabilité.

**(5) Les gouvernements devraient partager les risques et les coûts avec les parties prenantes.** Un gouvernement détenteur en dernier ressort du risque pour la société, comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE à l'heure actuelle, est quasiment certain d'être confronté à des pressions budgétaires intenses dans le futur, au point pour certains pays de sombrer dans l'insolvabilité. Le partage des risques est un facteur essentiel de réduction de l'aléa moral et de protection du gouvernement contre les demandes de remboursement en cas de catastrophe et l'augmentation incessante des dépenses publiques, notamment en matière de soins de santé. Les tickets modérateurs, primes, frais de dossier et franchises, largement utilisés pour transférer une partie du coût aux bénéficiaires, sont souvent fixés à des niveaux trop bas pour induire un changement des comportements. Les gouvernements peuvent également transférer le risque à des tierces parties en recourant à la réassurance, en achetant des titres obligataires permettant de se prémunir contre les catastrophes, ou encore en vendant à d'autres un ensemble d'actifs à risques et les engagements connexes (par exemple, les primes futures pour les soins médicaux). Quelle que soit la méthode retenue, l'objectif doit être de détourner la société de l'idée que le gouvernement prend en charge la plus grande partie, voire l'intégralité des coûts liés aux risques sociaux majeurs.

Ces suggestions visent à renforcer les contrats sociaux en protégeant le bien-être de base des citoyens tout en diminuant l'exposition financière du gouvernement. Réduire le champ d'application et les ambitions des contrats sociaux en les transformant d'engagements indéfinis et non réciproques en obligations limitées et réciproques pesant à la fois sur le gouvernement et les citoyens peut mener à une diminution des prestations mais les rendra plus pérennes.

#### 4. CONTRATS DE PERFORMANCES

Les contrats de performances font partie de la portion du budget qui finance les opérations administratives et la prestation des services publics. Ces performances ne sont qu'implicites si le budget est axé sur les intrants, mais elles deviennent explicites si ce budget est structuré selon les résultats réels ou prévus. Même avec un classement des dépenses par intrants, la budgétisation par poste budgétaire intègre certains éléments des contrats de performances lorsqu'elle est appuyée par des informations sur les services et activités planifiés. Le potentiel de renforcement des performances offert par les budgets basés sur les intrants est évident lorsque l'on examine les réalisations des démocraties avancées au cours des 40-70 premières années du 20e siècle. En dépit de la budgétisation par poste budgétaire, beaucoup de pays développés ont réalisé des progrès extraordinaires en matière d'éducation, de soins de santé, de transport, de systèmes sanitaires et autres services publics. Ces résultats suggèrent que l'engagement de performance est peut-être plus important que le format du budget. Si cet engagement est faible ou s'il fait défaut, l'adjonction massive d'indicateurs de performances au budget ne changera pas grand chose<sup>11</sup>.

Si les postes budgétaires ne font pas obligatoirement obstacle aux résultats et si les données relatives aux produits ne garantissent pas des résultats, quel est alors l'intérêt de rendre les contrats de performances explicites ? Et question connexe : jusqu'à quel niveau le budget doit-il être explicite à propos des résultats ? Suffit-il d'intégrer des informations sur les performances dans les budgets, ou les gouvernements devraient-ils lier expressément les montants dépensés au volume de services et de produits ? Pour répondre à ces questions, il est utile de considérer le budget comme un contrat par lequel des montants autorisés sont payés en contrepartie de la prestation de services convenus. A l'instar d'un contrat commercial, qui précise les dispositions pertinentes du fait que les parties défendent des intérêts divergents et parfois opposés, le contrat budgétaire énonce ce qui sera accompli avec les fonds publics aux fins d'inciter les parties à remplir leurs obligations. Tous les contrats, qu'ils soient publics ou privés, tirent avantage de la confiance entre les parties, notamment lorsque certaines dispositions sont floues ou que les circonstances changent. Un éventuel défaut de confiance peut être contrebalancé par des accords formels. Les agences et le personnel tenus à la rentabilité peuvent être performants même si le budget n'explique pas les résultats à atteindre. Lorsque cet engagement est faible, il peut être compensé par un contrat budgétaire lançant aux agences publiques et aux fonctionnaires un signal clair de ce qui est attendu d'eux.

La grande diversité des budgets de performances ne facilite pas l'approche du budget en tant que contrat de performances. Dans beaucoup de pays, au sein de la zone OCDE ou en-dehors, l'étiquette « budget axé sur les performances » (BP) est systématiquement appliquée à tous les budgets contenant des données relatives à la charge de travail, aux activités, aux services, aux projets, aux programmes, aux produits ou aux résultats, même en l'absence d'indication d'une quelconque influence de ces données sur les décisions de dépenses. Dans quelques rares pays, l'étiquette BP signifie que le gouvernement tient compte des changements susceptibles d'intervenir dans les résultats si les ressources budgétaires

---

<sup>11</sup> Voir Allen Schick, "The Performing State: Reflections on an Idea Whose Idea Whose Idea Has Come but Whose Implementation Has Not", *OECD Journal on Budgeting*, vol 3, n°2, 2003.

venaient à augmenter ou à diminuer<sup>12</sup>.

Pour clarifier le concept de budget en tant que contrat de performances, il est judicieux de distinguer ces budgets de ceux qui contiennent simplement des informations relatives aux performances. Il existe de nombreuses versions de BP, mais il convient essentiellement d'opérer une distinction entre le BP comme moyen d'allocation des ressources et le BP comme conteneur d'informations. Plus le BP se rapproche du modèle d'allocation, plus il devient un véritable contrat de performances, mais la plupart des pays prétendant utiliser un BP s'en servent principalement ou exclusivement comme un réservoir d'informations.

Qu'en est-il des BP qui obligent les gouvernements à compiler des informations relatives aux performances mais pas à définir formellement les allocations en fonction des résultats? Les gouvernements ont investi des montants substantiels pour mesurer les performances, même s'ils n'établissent pas souvent de liaison entre ces mesures et les dépenses. Ce système est si répandu et intervient dans des pays si différents en termes de système politique ou de culture administrative qu'il peut paraître fonctionnel, sans caractère aléatoire ou fortuit. Les agences gouvernementales mesurent avec enthousiasme ce qu'elles font et ce qu'elles produisent, surtout lorsqu'elles sont seules à décider de la façon de compiler et d'utiliser ces informations. Par contre, elles sont viscéralement méfiantes lorsqu'il s'agit d'utiliser des indicateurs de performances pour décider des unités administratives ou des activités qui percevront plus et de celles qui toucheront moins. Elles rêvent d'informations qui viennent étayer leurs demandes budgétaires, tout en ayant conscience que ces mêmes informations peuvent également être employées pour comprimer leurs budgets. Elles se délectent à faire état de leurs bonnes performances, mais pas lorsqu'elles font l'objet d'un classement dans le cadre d'un palmarès qui compare leurs résultats à ceux d'autres prestataires de services. Elles préfèrent de loin comparer leurs résultats à des objectifs, à condition qu'elles les fixent elles-mêmes.

Malgré ces préoccupations et l'incapacité des BP à modifier la budgétisation, nous avons pris le parti d'opter pour le modèle d'allocation car il renforce la notion de budget en tant que contrat de performances. Par ailleurs, le seul fait de braquer les projecteurs sur les résultats peut inciter les administrations à améliorer leurs performances.

**(1) Identifier et mesurer les performances.** Il existe plusieurs façons de décrire et de quantifier ce que réalisent les agences gouvernementales et les résultats auxquels elles parviennent. Les approches fondées sur une mise en concurrence attisent les passions et les conflits car elles abordent l'administration sous des angles différents et produisent parfois des évaluations différentes des performances. Au cours des deux dernières décennies, la préférence est allée aux produits et aux résultats -- les biens et services produits par les agences gouvernementales et les impacts socio-économiques des politiques publiques. Des mesures plus anciennes, telles que la charge de travail, les services et les activités, ont perdu de leur importance. Cette tendance peut s'expliquer par le fait que le terme « produits » relève du langage des marchés et des contrats, celui de « services » relève du langage des fournisseurs ; alors que les politiques s'attachent aux résultats et les unités administratives aux activités. Il est possible de décrire et de mesurer les produits publics dans des contrats qui spécifient les montants à dépenser et à produire suivant une logique de marché. Au cours des années 1990, la Nouvelle

---

<sup>12</sup> Voir Organisation de coopération et de développement économiques, Performance Budgeting in OECD Countries, OECD, 2007.



Zélande a probablement été le premier pays et certainement le plus audacieux à structurer la gestion publique autour d'un ensemble de contrats basés sur les produits incluant des accords d'achat entre les ministères et les départements et des contrats de performances entre les chefs de département et le gouvernement<sup>13</sup>.

Les produits se prêtent à la contractualisation car les parties à l'accord ont le contrôle effectif des obligations qu'elles souscrivent. C'est moins le cas avec les résultats, car leur atteinte dépend généralement, du moins en partie, de facteurs que les acteurs ne maîtrisent pas. A titre d'exemple, le succès d'une école dépend en grande partie des circonstances familiales, de l'influence des pairs et des conditions économiques. En dépit de leurs limitations, lorsqu'ils sont souscrits volontairement et traités comme des signaux stratégiques plutôt que comme des engagements contraignants, les contrats basés sur les résultats peuvent inciter le gouvernement à réexaminer l'efficacité des politiques établies. Dans l'exemple de l'école, lors de la mesure et de l'évaluation des résultats, les décideurs politiques devraient tenir compte des conditions extérieures à la salle de classe qui ont une incidence sur ce qui se passe à l'intérieur.

Qu'ils soient orientés vers les produits ou les résultats, les contrats de performances pèchent généralement au niveau de la contestabilité et de la mise en œuvre. Lorsqu'une agence gouvernementale a le monopole de la prestation d'un service public, l'inscription des résultats escomptés dans un contrat n'a que peu d'incidence sur l'amélioration des performances. Et lorsque le défaut de performance ne remet pas en cause les futures allocations budgétaires, voire incite parfois à augmenter ces allocations, la souscription d'un contrat ne modifie en rien les comportements ou les résultats. Dans ces circonstances, les agences gouvernementales ne sont guère attachées à remplir le contrat et nullement pénalisées en cas de non-respect.

**(2) Services et activités.** Les produits et les résultats sont des termes étrangers à la plupart des citoyens, leurs préoccupations principales tournant autour des activités du gouvernement et des services que celui-ci assure. Un budget (ou contrat) en matière d'éducation, axé sur les citoyens, s'attacherait probablement davantage à des mesures de service telles que l'effectif des classes, les types de cours proposés, ou le nombre de conseillers d'orientation qu'aux notes d'examens ou au taux d'abandon du système scolaire. Faut-il en déduire que les gouvernements devraient orienter davantage les budgets de performances sur le travail et les activités, plutôt que sur les produits et les résultats ? L'argument en faveur d'un BP basé sur les produits/résultats repose sur l'idée sensée que le gouvernement n'entreprend pas des activités dans son propre intérêt, mais pour produire des biens sociaux et économiques. Il n'assure pas le fonctionnement des écoles dans le simple but de proposer des cours de lecture ou d'arithmétique, mais pour doter les élèves de compétences essentielles pour entrer dans la vie adulte et occuper un emploi productif. Cette finalité devrait être l'objet principal des budgets orientés vers les performances.

Le contre-argument ne remet pas en cause l'utilité des mesures de produits et de résultats pour évaluer la bonne orientation de la politique gouvernementale. Il incombe à tous les gouvernements de vérifier si les activités financées par le budget atteignent les résultats planifiés et sont rentables pour les citoyens. Les citoyens connaissent leur gouvernement et fondent leur attitude politique sur les services dont ils

---

<sup>13</sup> Voir Allen Schick, « The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change », Commission des services publics de Nouvelle Zélande, août 1996.

bénéficient ou ne bénéficient pas. Un véritable contrat de performances entre les citoyens et le gouvernement serait très certainement organisé autour des services assurés par les agences publiques.<sup>14</sup>

Les mesures des produits et des résultats ne détournent pas forcément l'attention des services et des activités. Elles sont fort utiles, comme nous venons de le voir, pour évaluer l'efficacité des programmes, alors que l'évaluation des services et des activités permet de comprendre comment le gouvernement dépense les fonds publics. Il est difficile de juger si le volume de ressources alloué par le gouvernement est optimal sans décomposer les dépenses de programmes ou organisationnelles en activités distinctes, puis calculer les intrants nécessaires pour mener chaque activité. C'est l'objet de l'évaluation des coûts fondée sur les activités, largement utilisée dans les entreprises pour estimer les effets financiers de la réduction ou de l'extension d'activités particulières<sup>15</sup>.

Le budget n'est pas le seul instrument de planification et d'évaluation des performances des gouvernements. Les gouvernements ont également besoin d'une analyse solide des options politiques et d'une évaluation systématique des programmes. Cependant l'intégration de ces processus dans les conditions tendues et les délais serrés du cycle budgétaire risque de fournir des données et des perspectives moins utiles qu'une analyse et une évaluation menées indépendamment des lourdes routines de la budgétisation. Plus on passe des décisions financières et opérationnelles à l'examen stratégique des objectifs et des résultats, plus les mesures de performances basées sur les produits et les résultats se justifient. Pour allouer des fonds, les services et les activités sont des données indispensables. Ce sont d'eux que discutent les participants au dialogue budgétaire lorsqu'ils décident des augmentations ou réductions des crédits alloués.

**(3) Spécifier les coûts.** Pour engager les prestataires et les bénéficiaires de services publics, un contrat de performances devrait préciser le volume et la qualité des services ou des produits, ainsi que les montants à payer. Cependant, le manque persistant d'informations relatives au coût unitaire des services/produits rompt le lien entre ressources et résultats. A la seule exception éventuelle des entités commerciales autofinancées par les recettes de la vente de biens et de services, les gouvernements nationaux ne disposent pas de système efficace de comptabilité analytique leur permettant de différencier les coûts fixes et variables ou le coût moyen et marginal. C'est pourquoi ils ne sont pas en mesure de déterminer avec fiabilité les coûts marginaux liés à une extension des services.

Considérant les budgets et les crédits comme des limites légales aux dépenses publiques, les gouvernements n'ont pas investi dans la comptabilité analytique. Dans l'ensemble des pays, les agences gouvernementales reçoivent des allocations fixes pour leurs dépenses de fonctionnement et la prestation de leurs services ; ces montants limitent les dépenses mais ne varient pas selon que l'agence produit davantage ou moins (cependant, les paiements de transfert, qui sont l'élément principal des contrats sociaux, sont généralement des obligations sans limite qui varient automatiquement en fonction du nombre de bénéficiaires éligibles et des montants auxquels ils ont droit). Historiquement, le but premier des crédits fixes était de limiter les dépenses, et non pas d'acheter des services publics. Bien sûr, les gouvernements, les dirigeants politiques et les parlementaires s'attendent à recevoir des services en

---

<sup>14</sup> La Charte des citoyens, introduite au Royaume-Uni en 1991 puis supprimée en 1997, est un prototype de contrats axé sur les services entre le gouvernement et les citoyens.

<sup>15</sup> Le concept a été développé par Robert S. Kaplan et W. Bruns, Accounting and Management: A Field Perspective, Harvard Business School Press, 1987.

contrepartie des dépenses autorisées, mais ils n'établissent pas de lien direct entre le volume des services et le montant alloué. Ils interdisent généralement aux agences de dépenser plus si elles produisent plus que prévu et leur imposent de réduire les dépenses si elles produisent moins. Malgré les vagues successives de budgétisation axée sur les performances et autres réformes, les budgets sont restés ce qu'ils étaient à l'origine : des processus de contrôle.

La modification de cette orientation, aux fins de lier les crédits budgétaires aux performances, supposerait probablement de passer de budgets fixes à des budgets variables, dans lesquels les montants autorisés à la dépense sont fonction du volume de services. Courants dans les entreprises commerciales, ces budgets variables (pour les coûts administratifs et les services) sont théoriquement inconnus des gouvernements. Chaque budget variable est par essence un budget fondé sur les performances, alors que dans les budgets fixes, par nature, les performances n'ont qu'une incidence limitée, si tant est qu'elles en aient, sur les décisions en matière de ressource. Un budget variable convertit le budget en un véritable contrat de performances, et transforme les crédits budgétaires-limites de dépenses en allocations non-limitatives dont les montants réels seront déterminés en cours d'exécution du budget. La construction d'un budget variable suit sur une série d'étapes interconnectées : (1) la désagrégation des services en unités standard, telles que le nombre de jours d'hospitalisation ou celui des examens radiologiques dans les hôpitaux, le nombre de jours-étudiants ou de cours dans les écoles ; (2) la comptabilité analytique ou des systèmes d'allocation permettant aux gouvernements de répartir les coûts fixes, qui ne varient pas en fonction du volume produit, et les coûts variables, qui eux fluctuent en fonction du volume ; (3) le calcul du coût marginal par unité, c'est à dire le coût supplémentaire pour produire des unités additionnelles ; et (4) les règles administratives permettant aux gestionnaires de produire des services et de contrôler les coûts avec efficacité. Rares sont les pays membres en mesure de construire des budgets variables, et pourtant il serait bon qu'ils investissent dans des systèmes de comptabilité analytique de base grâce auxquels ils pourront améliorer le fonctionnement et la qualité de leurs services<sup>16</sup>.

Les budgets variables ne sont pas adaptés à tous les services et à toutes les activités publiques. Ils sont le plus appropriés lorsque les agences gouvernementales n'ont pas le contrôle de la demande de leurs services. A titre d'exemple, l'agence responsable de la délivrance des passeports doit traiter toutes les demandes ; elle ne peut maîtriser sa charge de travail en générant davantage de demandes ou en refusant de traiter certaines d'entre-elles. Dans la mesure où le nombre de demandes qui seront traitées durant la prochaine année est inconnu, l'allocation d'un montant fixe au service des passeports est une incitation à l'inefficacité, à une faible qualité de services, voire aux deux. D'un autre côté, une unité administrative exerçant un certain contrôle sur le volume des services ne devrait pas être financée par des crédits variables. Un budget variable lui permettrait d'obtenir davantage d'argent du gouvernement.

**(4) Les performances en tant que facteur de changement.** Un contrat (ou budget) de performances s'efforçant de détailler l'ensemble des services et activités publics ferait probablement perdre de vue certaines des options qui s'offrent au gouvernement au moment de l'allocation des ressources. Dans tous les pays, et dans la plupart des cycles budgétaires, les décideurs politiques se concentrent sur les écarts marginaux entre le budget courant et celui proposé ou adopté pour l'année suivante. La question clé dans chaque domaine est de savoir s'il faut dépenser plus ou moins que l'année passée. Intégrer les performances dans ce processus élargit les options budgétaires à ce que la société gagnera ou perdra en

<sup>16</sup> Voir Allen Schick, "Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools," OECD Journal on Budgeting, vol. 7, n°2, 2007.

termes de services, de produits ou de résultats, etc., si le gouvernement dépense davantage ou moins. En d'autres termes, la question centrale devient : qu'est-ce qui va changer par suite des décisions budgétaires ?

Pour prendre des décisions budgétaires éclairées, les gouvernements ont besoin d'estimer les changements marginaux de résultats censés découler des changements marginaux des ressources. Cette forme de budgétisation axée sur les performances reposerait sur une analyse de l'utilité marginale des dépenses, sachant que les résultats produits indépendamment des variations du volume de ressources ou de la façon dont elles sont gérées ne sont pas considérés comme des performances.

Les changements pertinents peuvent prendre des formes diverses : efficience du fonctionnement, temps d'attente et accessibilité des services publics, volume et qualité des services, résultats concrets, et ainsi de suite. Idéalement, les agences feraient des offres de services en précisant les changements escomptés dans les résultats si les crédits leur sont accordés. Ces offres seraient appuyées par la description et l'analyse de la justification des changements recherchés et de la manière dont les fonds sont censés produire les résultats planifiés<sup>17</sup>.

Ce type de budget de performances aurait les caractéristiques principales d'un contrat, même s'il n'en reprend pas formellement le style. Il établirait un lien direct entre les crédits à allouer et les résultats à produire. Il permettrait à la partie en charge de la production de savoir ce qu'elle touchera et à la partie en charge du financement ce qu'elle recevra en contrepartie.

## **5. CONTRATS RELATIONNELS; FAIRE CONFIANCE AU GOUVERNEMENT ET RÉTABLIR LES BUDGETS**

Un contrat spécifie les droits et obligations des parties à l'accord ainsi que les recours en cas de non respect. Mais les dispositions formelles ne constituent qu'un aspect des contrats et pas nécessairement le plus important. Quel que soit leur niveau de détail, la plupart des contrats sont par nature incomplets – ils ne sont pas en mesure d'anticiper tous les désaccords ou malentendus susceptibles d'intervenir dans l'application des termes prescrits. Aussi bien sur les marchés qu'au sein d'un gouvernement, les contrats incomplets se prêtent à des comportements opportunistes de parties intéressées, tentant d'exploiter les failles et ambiguïtés pour en tirer quelque avantage. En cas de contrat transactionnel – c'est-à-dire d'interaction unique ou occasionnelle – il est souvent fait appel à la justice pour régler les différends, les parties n'étant pas enclines à maintenir des relations de confiance. Cependant, lorsqu'elles entendent interagir sur une base permanente, les parties cherchent à préserver de bonnes relations en réglant les

---

<sup>17</sup>. Pour une application pratique de l'analyse marginale dans la budgétisation par les performances, voir Mark Friedman, Trying Hard is Not Good Enough, FPSI Publishing, 2005.

désaccords de manière informelle, sans renégocier le contrat ou porter l'affaire devant les tribunaux<sup>18</sup>.

Les contrats relationnels sont hautement pertinents dans le cadre du présent document. Les trois types de contrat qui y sont abordés reposent sur des relations politiques, tant au sein du gouvernement, qu'entre les citoyens et l'Etat. Cet aspect est le plus manifeste dans les contrats sociaux, qui portent sur des droits et obligations s'étendant sur plusieurs décennies, voire plusieurs générations. C'est la relation établie entre les citoyens et le gouvernement qui justifie de payer des impôts aujourd'hui dans l'espoir d'en percevoir les bénéfices dans 30 à 50 ans. Les contrats de performance présentent également une dimension relationnelle qui a trait aux services dont les citoyens s'attendent à bénéficier des agences gouvernementales. Les contrats financiers établissent des relations plus généralisées par lesquelles les citoyens confient au gouvernement la responsabilité de gérer les finances publiques.

Aux fins d'illustrer l'intérêt des contrats relationnels pour le gouvernement, partons du principe que les décisions budgétaires sont prises sur une base impersonnelle par l'intermédiaire d'un échange formel de documents réglementaires. Les politiques et règles promulguées par les décideurs politiques suivent des voies hiérarchiques selon un flux descendant, tandis qu'à l'inverse les informations relatives aux dépenses et aux activités des unités opérationnelles remontent de la base. En théorie, les autorités centrales (principalement le ministère des Finances, le Conseil des Ministres et le Parlement) reçoivent les informations requises, leur permettant une allocation éclairée des crédits, et les unités qui engagent les dépenses reçoivent les crédits optimaux pour pouvoir opérer avec efficacité. Dans la pratique toutefois, des informations incomplètes ou trompeuses viendront probablement fausser les décisions budgétaires dans la mesure où les décideurs centraux sont tributaires des services dépensiers qui peuvent être incités ou ont l'opportunité de déformer ou taire des informations essentielles. Dans cette relation déséquilibrée, ceux qui engagent les dépenses ont souvent l'avantage car ils contrôlent des données essentielles. Ils ont possibilité de procéder à une classification erronée des fonctionnaires, de comptabiliser des déplacements en tant que formations, de financer les activités d'une unité à partir du budget d'une autre, de comptabiliser ceux qui abandonnent leurs études dans la catégorie des étudiants et de recourir à d'innombrables stratagèmes pour travestir les dépenses ou les activités. Avec les informations imprécises ou déformées dont ils disposent, les décideurs politiques accordent sans le savoir trop ou trop peu de crédits ou les allouent à mauvais escient.

En inscrivant le budget dans une perspective relationnelle, il est plus facile de comprendre pourquoi des participants ayant des intérêts divergents parviennent néanmoins à coopérer. Le caractère récurrent du travail budgétaire -- les mêmes acteurs reproduisant d'année en année les mêmes routines -- incite chaque partie à faire preuve de franchise à l'égard des autres intéressés engagés dans le processus. Les services qui engagent les dépenses souhaitent conférer la plus grande crédibilité à leurs demandes de crédits et qu'elles soient dûment prises en considération par les autorités centrales. Pour leur part, les services en charge du budget cherchent à mettre sur pied un budget défendable, qui évite les pièges politiques en comprimant certains crédits demandés sans toutefois compromettre les services de base ou populaires. Pour que chaque partie obtienne ce qu'elle souhaite, elles doivent toutes deux engager des discussions souvent plus franches que ne le sont leurs échanges formels. Bien que les relations puissent paraître antagonistes et que les négociations tendues suscitent certaines frictions, le processus n'en repose pas moins sur la confiance et la coopération.

---

<sup>18</sup> Le concept de contrat relationnel est décrit par I.R. Macneil dans « The Many Futures of Contracts », Southern California Law Review, vol. 47, 1974, p. 691.

Les relations jouent un rôle crucial à toutes les étapes du processus, et pas seulement lors de la phase d'élaboration du budget. Dans les pays où le pouvoir législatif national prend part activement aux amendements budgétaires, les membres et le personnel nouent souvent des relations stables et harmonieuses avec leurs homologues au gouvernement. Ces relations peuvent parfois sembler hostiles, notamment dans les pays dotés de pouvoirs législatifs et présidentiels distincts, sans que cela n'empêche des échanges animés et confiants d'avis et d'informations. Après le vote des crédits, les relations informelles introduisent une certaine flexibilité dans un processus qui pourrait sans cela s'avérer extrêmement rigide. Durant la phase d'exécution du budget, il arrive fréquemment qu'il soit nécessaire ou souhaitable de modifier les plans de dépenses. Des virements sont souvent convenus de manière informelle, à l'issue de discussions entre les responsables budgétaires et sectoriels ou entre ces mêmes responsables et les parlementaires (ou le personnel législatif).

Que ce soit au niveau des marchés ou à celui des gouvernements, il y a autant à perdre qu'à gagner à se fier aux relations en complément ou remplacement de contrats formels. Au rang des avantages, citons une atténuation des conflits et l'instauration d'une confiance entre des personnes amenées à collaborer sur une base permanente, des coûts de transaction réduits et des comportements moins opportunistes ainsi qu'un surcroît de confiance et de soutien aux décisions prises dans le cadre du processus. Toutefois, remplacer les procédures formelles par des relations informelles nuit à la transparence du budget et peut prêter à un mauvais usage des fonds publics. Dans certains pays, ce type de situation peut permettre à des initiés de promouvoir leurs intérêts personnels au détriment de l'intérêt général et affaiblir le statut du budget en tant que déclaration de politique financière portant autorité.

La procédure budgétaire a tout à gagner à combiner des contrats formels qui prescrivent et limitent l'action du gouvernement, et des contrats relationnels qui promeuvent le consensus politique et l'efficacité administrative. L'équilibre entre ces deux types d'accords varie d'un pays à l'autre et dépend en partie des conditions politiques et des règles budgétaires. Les pays soumis à des pressions budgétaires et qui se sont dotés de budgets détaillés font moins confiance aux ajustements informels décidés sur une base relationnelle que ceux qui disposent de marges budgétaires confortables et procèdent à des allocations globales aux unités de programmation ou administratives.

**(1) Une question de confiance.** Les contrats relationnels ne se limitent pas aux seuls échanges au sein du gouvernement, ils interviennent également dans les relations avec les citoyens et l'Etat. Au sein du gouvernement, les relations peuvent apaiser les conflits et assouplir l'action budgétaire. Dans les relations contemporaines entre les citoyens et l'Etat, la dynamique est totalement différente. La dégradation des contrats budgétaires, sociaux et de performances a été exacerbée par la perte de confiance dans les institutions publiques. Les tableaux 1 à 3, dressés à partir des résultats de récentes études Eurobaromètre, illustrent les faibles taux de confiance enregistrés dans près des deux-tiers des pays de l'Union européenne. Les études menées dans d'autres pays et régions de l'OCDE témoignent également d'une perte de confiance. Le tableau 4, inspiré des rapports de la Commission trilatérale, indique que la baisse de la confiance a commencé au cours des dernières décennies du 20<sup>ème</sup> siècle.

La dégradation de l'estime accordée par les citoyens n'est pas un phénomène isolé, ni une tendance observée uniquement dans les pays touchés par des bouleversements ou des scandales politiques. Selon les conclusions d'une équipe d'éminents spécialistes, la convergence des résultats dans les démocraties trilatérales est frappante, dans la mesure où chacune a été touchée par des événements politiques

uniques<sup>19</sup>. Certains observateurs se rassurent en constatant que les citoyens des pays de l'OCDE privilégient très largement les formes démocratiques de gouvernance<sup>20</sup>. Leur mécontentement s'exprime, semble-t-il, à l'égard des institutions politiques, notamment des partis et des parlements, et non du cadre constitutionnel. Les électeurs réclament des élections ouvertes à la concurrence et le droit absolu de choisir leurs dirigeants politiques, mais ont une aversion pour le brouhaha et la cacophonie générés par la concurrence sauvage. Les plus cyniques diront qu'ils aspirent à la démocratie mais ne veulent pas du gouvernement que la démocratie leur offre.

Cette opposition entre une démocratie à laquelle tout le monde aspire et les hommes politiques tombés en disgrâce a amené certains à affirmer qu'une opinion publique attentive et sceptique renforce en réalité la démocratie. Cet argument passe sous silence le fait que dans un passé pas si lointain, les citoyens avaient une opinion bien plus favorable des institutions et des processus politiques. C'est la tendance au désengagement civil et non les scores absolus qui inquiète les praticiens et les spécialistes, car elle échappe à toute explication simple. Par ailleurs, la perte de confiance s'est accompagnée d'une démobilisation politique : attention moindre portée aux nouvelles et aux événements politiques, identification moins prononcée à un parti, et engagement plus limité dans la vie politique. Quelles qu'en soient les raisons, il en est une qui tient probablement au peu de crédit que les citoyens accordent à la capacité du gouvernement à prendre les décisions difficiles qui s'imposent pour rétablir ses contrats budgétaires.

Le rythme auquel s'est opérée la tendance à la baisse est révélateur de la perte de confiance. Le boom économique d'après-guerre, qui a perduré durant près d'un quart de siècle dans beaucoup de pays de l'OCDE, interrompu uniquement par de légères fluctuations conjoncturelles, s'est tari au cours des années 1970, au lendemain des chocs pétroliers et d'autres troubles. L'expansion des économies nationales de l'ensemble de la zone OCDE s'est poursuivie, mais généralement à un niveau moindre et plus laborieusement que dans l'immédiat après-guerre<sup>21</sup>. Si les gouvernements et les dirigeants se sont attribués le mérite d'une croissance robuste, ils sont désormais tenus pour responsables d'une croissance économique décevante. Pire encore, ils ne tirent plus suffisamment de dividendes de la croissance à distribuer par l'intermédiaire d'une politique budgétaire expansionniste, alors même qu'ils sont contraints de satisfaire aux engagements financiers et aux attentes établis durant les années fastes. Dans quelques pays, les responsables politiques n'en sont plus à s'attribuer des mérites, ils tentent simplement d'éviter les blâmes et de mettre en œuvre des tactiques qui, ils l'espèrent, sauront les protéger du courroux des électeurs<sup>22</sup>.

Les tendances économiques n'expliquent cependant pas tout, même si elles ont contribué grandement à

<sup>19</sup> Hana Brix et Allen Schick, Government at Risk, Banque Mondiale, 2002.

<sup>20</sup> Dans les 16 pays couverts par l'enquête 1999 de l'European Values Survey et celle de 2002 de World Values Survey, entre 87 % et 98 % des personnes interrogées approuvaient la notion de démocratie et 78 % à 99 % estimaient qu'il s'agissait de la meilleure forme de gouvernance. Voir Dalton, Tableau 2.5, p. 42.

<sup>21</sup> Les données de la fin du 20e siècle (subséquentement révisées dans les publications plus récentes de l'OCDE) montrent que la croissance du PIB réel dans la zone de l'OCDE avoisinait les 5.1 % durant les années 1960-68 et les 4.7 % au cours des années 1968-1973. Elle n'était plus que de 2.6 % au cours de la période 1973-79 et de 2.2 % en 1979-85. Perspectives économiques de l'OCDE 1960-1985, Tableau 3.1.

<sup>22</sup> Cette approche a été identifiée à l'origine par Kent Weaver, « *The Politics of Blame Avoidance* » Journal of Public Policy (1986) pp. 371-98.

l'histoire. Premièrement, le rétablissement de la confiance n'a habituellement pas suivi celui de l'économie ; les deux variables n'ont pas évolué de pair. Par ailleurs, le concept de confiance a des dimensions culturelle, normative, socio-politique et autres qu'il convient de prendre en compte. La confiance ne se limite pas à un référendum sur le gouvernement en place, elle traduit la relation que les citoyens entretiennent avec l'Etat. Et c'est précisément cette relation qui s'est altérée et qu'il convient de restaurer pour rétablir les contrats budgétaires.

Certains partiront du principe que la tendance à une attitude défavorable est liée à la détérioration des performances du gouvernement, non pas au cours d'une année particulière ou dans un domaine précis, mais au fil d'une longue période et dans un large éventail de responsabilités gouvernementales. Et pourtant, rien ne prouve que les gouvernements soient moins efficaces ou productifs qu'ils ne l'étaient, ou que les piètres performances sont à l'origine d'un manque de confiance. Une équipe de chercheurs expérimentés de la Banque mondiale a examiné la question de savoir si un budget de performances, présentant aux citoyens un panorama précis de la manière dont sont dépensés les deniers publics, est susceptible d'inverser la spirale descendante s'agissant de la considération du public. L'équipe a analysé les sondages d'opinion et divers « moteurs de la confiance » identifiés par d'éminents spécialistes. Elle en a conclu que la confiance dans le gouvernement n'est pas simplement fonction de la qualité perçue de la prestation de services<sup>23</sup>. L'équipe a échafaudé une explication plus complexe qui se résume en six points essentiels. (1) les pays de l'OCDE accordent plus d'importance à la responsabilisation qu'à la performance ; (2) l'incidence de la performance sur la confiance s'estompe au fil du temps, même lorsque le niveau de performance reste stable ; (3) l'amélioration de la performance importe plus dans les services directement rendus aux citoyens ; (4) le regain de confiance dû aux améliorations de performances et de la responsabilisation peut être réduit à néant par la perception de certaines irrégularités ; (5) Les exagérations rhétoriques peuvent ôter tout crédit aux résultats de performances ; et (6) Les attentes en matière de performances jouent un rôle important<sup>24</sup>.

La plupart de ces conclusions mettent en lumière un même thème. Exception faite de la responsabilisation (point 1), l'ensemble des conclusions porte directement ou implicitement sur l'alignement des attentes et des résultats. Les attentes constituent la pierre angulaire de la confiance et parfois aussi de sa perte. Les attentes et la confiance du public croissent lorsque le gouvernement est en phase d'expansion, qu'il accorde et promet plus d'avantages et améliore la performance. Cependant, quand les avantages et les performances stagnent, les attentes ont tendance à rester fortes alors que la confiance est à la baisse. C'est la version contemporaine de la plainte des électeurs : « Qu'avez-vous fait pour moi dernièrement ? ». Pour les hommes politiques, la réponse séduisante mais qui, au final, s'avère néfaste, consiste à faire des promesses -- faute de produire des résultats, à proclamer par exemple l'éducation pour tous les enfants, le plein emploi pour toute personne désireuse de travailler, la suppression des habitations insalubres et la sécurité des rues ; et ainsi de suite dans la liste des responsabilités publiques. Chaque promesse gonfle les attentes ; chaque compte rendu faisant état de résultats insuffisants affaiblit la confiance.

Bien qu'important, le fossé entre les services promis et les résultats produits n'est qu'un aspect de la détérioration des relations entre le gouvernement et les citoyens. Le problème de la confiance est autant fondé sur la réussite que sur l'échec et probablement autant sur le fonctionnement de la société

---

<sup>23</sup> La Banque Mondiale, Results, Performance Budgeting and Trust in Government, 2010. p. 207.

<sup>24</sup> Ibid, p. 203.



moderne que sur les performances du gouvernement. La grande réalisation de la plupart des pays de l'OCDE, fruit des politiques initiées plusieurs dizaines d'années avant la création de l'Organisation, a été de libérer et d'autonomiser l'individu. Les programmes gouvernementaux ont joué un rôle crucial dans l'universalisation de l'alphabétisation, la modernisation des transports, l'allongement de l'espérance de vie, la stabilisation des communautés, la hausse des revenus, l'amortissement des coûts financiers liés à la maladie et au chômage, et la capacité des femmes et des hommes à faire leurs propres choix sur le plan financier et personnel. Les citoyens se sont transformés en consommateurs dotés des ressources financières pour assouvir leurs goûts personnels et leurs aspirations, et jouissant de la liberté individuelle de satisfaire leurs intérêts propres. Les obligations ont été converties en droits, eux-mêmes étendus à des personnes qui en étaient autrefois privées – les enfants, les minorités, les personnes handicapées et dans certains pays, les immigrants. L'individualisation des dépenses au moyen de prestations obligatoires s'est largement répandue durant les premières décennies d'existence de l'OCDE, lorsque les gouvernements poursuivaient encore une politique expansionniste et que les transferts de revenus constituaient la dépense majeure des budgets nationaux.

Le triomphe de l'individualisme s'est vu attribuer des étiquettes multiples, traduisant ses divers impacts. S'agissant de la politique publique, c'est l'épanouissement de l'État-providence libéral, qui confère aux citoyens la liberté individuelle, les droits politiques et les moyens financiers pour assouvir leurs désirs personnels. Selon la fameuse pyramide des besoins de Maslow, « la réalisation de soi », qui place l'épanouissement personnel au delà de toutes les autres valeurs, constitue l'apogée de l'individualisme<sup>25</sup>. D'après certains sociologues politiques, l'individualisme a fragilisé les liens du groupe et épuisé le capital social qui sous-tend les politiques démocratiques des pays<sup>26</sup>. Sous l'angle des finances publiques, l'individualisme est associé à la croissance rapide des prestations obligatoires et à la rigidification accrue des budgets nationaux. Dans la littérature émergente consacrée à la confiance, il est souvent qualifié de post-matérialisme et considéré comme la cause principale de la perte de considération des citoyens<sup>27</sup>. L'individu post-matérialiste est déconcerté par toutes les institutions collectives et notamment par l'État qui, quel que soit son degré d'ouverture et de démocratie, est la plus collectiviste de toutes. Le paradoxe des institutions collectives qui autonomisent les individus tout en leur imposant des contraintes, est à la fois la plus grande réalisation de l'État démocratique moderne et son plus grand défi.

Le citoyen post-matérialiste jouit d'une sécurité financière, en grande partie grâce aux largesses du gouvernement, mais aspire à davantage et à autre chose, par exemple plus de loisirs ou de liberté pour agir à sa guise. Le gouvernement joue un rôle limité dans la satisfaction de ces désirs immatériels. Il dispose de capacités hiérarchisées reflétant la hiérarchie des besoins des individus -- en premier lieu garantir la protection physique puis, en remontant dans la hiérarchie, assurer des services de soutien, tels que l'éducation et les transports, et enfin, assurer la sécurité financière. Mais le gouvernement ne peut pas faire grand chose pour assurer le plein accomplissement de ses citoyens. L'une des options consiste à laisser le champ libre, mais cette tactique, privilégiée par les pays de l'OCDE les plus orientés vers le marché, ne satisfait pas grandement les citoyens. L'alternative préférée par les pays plus collectivistes

<sup>25</sup> Abraham Maslow, « A Theory of Human Motivation », *Psychology Review*, vol. 50, no. 4, 1943, pp. 370-96.

<sup>26</sup> Voir Robert Putnam, « Bowling Alone: America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy*, vol. 6, no. 1, 1995, pp. 65-78.

<sup>27</sup> Ronald Inglehart est l'un des principaux promoteurs de l'argumentation post-matérialiste. Voir « *Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional Authority* », dans Joseph Nye, Philip Zelikow et David King (eds.) *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press, 1997, pp. 217-36.

consiste à offrir un menu enrichi de biens publics, par exemple des améliorations sur le plan environnemental, des activités culturelles et davantage de loisirs. Le problème avec cette approche vient du caractère illimité des besoins d'accomplissement de soi : plus le gouvernement renforce les capacités des citoyens, plus ils en attendent.

Cette situation difficile vient du fait que les post-matérialistes sont en réalité assez matérialistes – ils convoitent les biens, les services et un bien-être financier que leur assure ou permet le gouvernement. Ils les considèrent comme allant de soi et ne remercient donc pas le gouvernement en lui accordant leur confiance une fois leurs besoins assouvis.

L'espoir d'obtenir toujours plus – glorifié dans les temps modernes comme un progrès et inscrit dans les classements comparatifs – est la raison pour laquelle les citoyens d'aujourd'hui repoussent la main qui les nourrit. Les budgets nationaux donnent aux citoyens davantage de raisons d'être reconnaissants qu'auparavant. Il n'y a pas si longtemps, les gouvernements prélevaient des taxes pour financer leurs propres opérations ; désormais, ils dépensent avant tout l'argent public pour assurer aux ménages et aux particuliers une certaine sécurité financière. Les citoyens et l'Etat sont financièrement liés l'un à l'autre, mais plutôt que de nourrir la confiance, cette interdépendance semble avoir eu l'effet inverse.

Si cet argument est valable, il augure à la fois de bonnes et de mauvaises nouvelles. S'agissant des bonnes nouvelles, le faible niveau de confiance ne signifie pas que le gouvernement est un prestataire de services indifférent ou peu performant. Dans la quasi totalité des pays membres, les prestations de sécurité sociale et autres allocations sont distribuées avec une efficacité sans faille, les services publics sont accessibles à un éventail jamais égalé de personnes, et les gouvernements investissent des sommes substantielles pour évaluer et rendre compte des résultats. La mauvaise nouvelle tient au fait que les gouvernements ont peu de marge de manœuvre pour regagner la confiance en se montrant plus performants. Lorsqu'ils en ont les moyens, les gouvernements peuvent accorder davantage de prestations aux citoyens, mais cela ne suffit pas à inverser la tendance, du moins à court terme.

En analysant la relation entre le gouvernement et ses administrés, le piètre niveau de confiance peut s'apparenter à un léger état fébrile, parfois gênant, mais rarement suffisant pour que l'on s'en préoccupe réellement. Puis est venue la grande récession et, dans les pays confrontés à des budgets d'austérité, des lourdes pressions fiscales et des coupes budgétaires, le manque de confiance risque de devenir plus toxique encore et de compliquer grandement le rééquilibrage des finances publiques. Dans certains pays, la perte de confiance n'est plus assimilable à un léger état fébrile.

**(2) Confiance et budgets.** Dans le cadre du présent document, le problème auquel sont confrontés les gouvernements de l'OCDE est savoir comment rétablir les contrats budgétaires et les relations alors qu'ils ne peuvent s'appuyer sur un capital de confiance pour atténuer les pressions à court terme tout en assurant la stabilité financière à long terme. La solution prévue est d'inverser le lien entre la confiance et la politique budgétaire. Plutôt que de considérer la confiance comme permettant au gouvernement de réparer les contrats budgétaires en lambeaux, il convient de considérer que le rétablissement de ces contrats est une condition préalable à un regain d'estime de la part des citoyens pour leur gouvernement. Tant que les citoyens sont inquiets des grands déséquilibres budgétaires, incertains quant au versement des prestations sociales promises et sceptiques devant les performances du gouvernement, ils se méfieront des institutions publiques. L'implication fondamentale de cet argument est que les gouvernements doivent faire des choix budgétaires difficiles avant de rallier l'appui des citoyens ; en fait, le gouvernement en place doit mettre son poids politique dans la balance en prenant des mesures

impopulaires pour stabiliser les finances publiques.

Même si cela peut s'avérer insuffisant, une des clés de la restauration de la confiance du public est de trouver le juste équilibre entre les attentes des citoyens et les capacités du gouvernement. Tant que les citoyens attendent plus du gouvernement que celui-ci est réellement en mesure d'offrir, ils ne seront pas convaincus de la capacité des responsables et des institutions politiques à tenir leurs engagements. Chaque pays doit trouver sa propre voie, cohérente avec ses orientations politiques et sa situation économique, en ajustant les capacités et les attentes. Certains chercheront à freiner les attentes en réduisant l'empreinte de l'Etat, et en retirant ou rognant certaines responsabilités ; d'autres tenteront de renforcer les capacités de l'État en améliorant les performances et en élargissant la base de recettes. Tous devront cependant transférer certains risques et coûts aux ménages ou aux entreprises ; à défaut, les nouveaux contrats budgétaires ne sont pas durables.

Chacun des trois types de contrat budgétaire examinés dans ce document nécessite des ajustements spécifiques décrits précédemment. Mais quel que soit le type de contrat, tous partagent un certain nombre de caractéristiques indispensables pour rétablir les relations entre les citoyens et le gouvernement.

**(A) Les contrats réparés devraient viser la durabilité à long terme et pas seulement d'apporter des réponses à court terme.** Au lendemain de la crise, les pays sous pression financière ont été tentés ou poussés à modifier immédiatement les politiques pour stabiliser les finances publiques. Il est bien sûr impératif de corriger les déséquilibres à court terme, mais la meilleure façon de restaurer la confiance est d'opérer des changements politiques dont la pérennité peut être assurée au fil des générations. Les astuces comptables qui diffèrent les dépenses ou reposent sur des recettes ponctuelles ne restaureront pas l'équilibre budgétaire ou la confiance politique. Les fausses économies ou celles à caractère momentané, qui obligent le gouvernement à réécrire ses contrats budgétaires tous les ans, ne feront qu'aggraver la défiance des citoyens sceptiques quant à la tenue des promesses et des engagements au-delà du prochain cycle politique ou économique.

**(B) Les gouvernements devraient prendre en compte les coûts en aval lorsqu'ils lancent ou étendent des programmes.** Les responsables politiques ont une propension naturelle à recourir aux budgets pour développer les services et les prestations. Le processus en lui-même incite les services qui engagent les dépenses à réclamer des crédits supplémentaires, et les gouvernements à leur accorder une fraction de ce qu'ils demandent. Au cours des années fastes, les groupes et les médias considéraient pour acquis que le budget serve de plate-forme pour l'extension des programmes. Même lorsque l'austérité est à l'ordre du jour, les gouvernements tentent de se préserver une marge de manœuvre budgétaire pour lancer des initiatives politiques. Ils cherchent des « édulcorants » leur permettant de mieux faire accepter les réductions de budgets et d'affirmer que l'action du gouvernement va dans le bon sens et répond aux besoins des citoyens. Un des stratagèmes courants consiste à retarder les augmentations de dépenses en les étalant sur plusieurs années ou en ne leur donnant effet que quelques années plus tard. Cette tactique peut permettre de recueillir un certain soutien politique et de remonter le niveau de confiance, mais tôt ou tard le gouvernement devra revenir sur ses engagements budgétaires et la confiance plongera à nouveau.

**(C) Les gouvernements devraient réduire leur exposition aux risques financiers et sociaux.** Le transfert des risques majeurs aux gouvernements a permis de stimuler l'économie et le bien-être des citoyens dans les pays de l'OCDE durant les périodes fastes. Mais bien avant la grande récession, les

experts financiers et les planificateurs sociaux avaient tiré la sonnette d'alarme et averti les gouvernements des engagements financiers excessifs qu'ils avaient souscrits et ne seraient pas en mesure d'honorer comme prévu, du fait du vieillissement de la population et de l'escalade des dépenses en matière de retraite et de soins de santé. La récession a accéléré l'arrivée de l'instant de vérité pour les pays sous pression financière. Mais les autres pays membres sont assurés d'être confrontés aux mêmes tendances démographiques et budgétaires, sauf à transférer certains risques et coûts aux familles, aux ménages et aux entreprises.

Le remède appliqué par certains pays innovants, et recommandé précédemment dans ce document, est de faire partager aux bénéficiaires une part du coût financier des « bonnes nouvelles », par exemple l'amélioration des soins de santé et l'allongement de l'espérance de vie. Les services de santé et la longévité sont deux des principales causes de la non-viabilité des tendances budgétaires ; tout gouvernement cherchant à stabiliser son avenir financier devra s'attaquer à l'un ou à l'autre de ces facteurs, voire aux deux. Les pays actuellement en bonne situation budgétaire n'ont pas besoin d'appliquer une thérapie de choc pour redresser les finances publiques. Ils peuvent légiférer pour changer les politiques de retraite et de santé en adoptant des mesures n'ayant au départ que peu d'effets, mais permettant de cumuler de larges économies dans les deux ou trois décennies à venir. Après tout, les progrès de la médecine et l'allongement de l'espérance de vie sont des phénomènes lents, dont l'impact budgétaire est ressenti au fil des années, et non d'un coup.

**(D) Les budgets des gouvernements devraient établir un lien plus étroit entre les ressources et les résultats.** Le rétablissement des contrats budgétaires est inextricablement lié à la restauration de la confiance du public. Rien ne prouve que les faibles taux de confiance soient dus au défaut de performances des gouvernements ; comme énoncé, le facteur prépondérant est la montée de l'individualisme, même s'il n'est pas seul en cause. La perception qu'ont les citoyens des performances du gouvernement est à l'origine de leurs attitudes et peut avoir plus d'impact que les performances réelles, s'agissant notamment des services publics critiques tels que l'éducation et les soins de santé. Les procédures budgétaires peuvent apporter une contribution modeste à l'ajustement des performances perçues et réelles en liant explicitement les montants alloués aux résultats produits et escomptés. La plupart des budgets axés sur les performances traitent les ressources et les résultats comme des éléments distincts, qui n'ont pas d'effet réciproque. Ils ne témoignent pas de l'évolution des résultats susceptible qui pourrait être consécutive à une augmentation ou diminution des dépenses ou à une réallocation de fonds provenant d'autres activités.

Dresser un véritable budget axé sur les performances suppose des changements majeurs dans les informations, l'évaluation des coûts et les systèmes de mesure. Il ne suffit pas de modifier le format des documents budgétaires aux fins de présenter la charge de travail ou les produits, il faut informer avec précision les citoyens de la façon dont les options ou les choix de dépenses affectent les services dont ils bénéficient de la part du gouvernement.

En fin de compte, c'est le déséquilibre entre les attentes et les capacités qui a causé du tort aux contrats budgétaires et à la perception des citoyens. Refroidir les attentes est extrêmement difficile dans les sociétés démocratiques qui, de par leur culture, comptent sur une amélioration progressive du bien-être économique et des prestations financées par le gouvernement. Le remaniement des contrats budgétaires n'est qu'un des ajustements requis pour restaurer la confiance du public en équilibrant les attentes des citoyens et les capacités du gouvernement. Les modifications des structures et des relations privées et sociales s'avéreront certainement nécessaires aussi, tout comme des réformes politiques rendant le

gouvernement plus accessible et plus transparent. Bien qu'il ne s'agisse que d'un aspect de la solution, le rétablissement de la relation budgétaire sera un élément déterminant.

Tableau 1  
**Confiance dans les institutions : gouvernement**  
(Pourcentage de personnes ayant tendance à accorder leur confiance)

	11/03	6/05	5/07	6/09	6/10
<b>Allemagne</b>	24	27	49	45	32
<b>Autriche</b>	46	49	57	58	54
<b>Belgique</b>	38	44	62	35	22
<b>Danemark</b>	53	55	67	61	50
<b>Espagne</b>	42	40	52	34	20
<b>Finlande</b>	49	68	75	54	49
<b>France</b>	30	24	36	39	35
<b>Grèce</b>	47	40	41	25	25
<b>Hongrie</b>	n/d	32	27	14	40
<b>Irlande</b>	31	40	41	20	21
<b>Italie</b>	27	29	37	25	25
<b>Luxembourg</b>	60	68	66	77	66
<b>Pays-Bas</b>	37	40	73	56	47
<b>Portugal</b>	39	33	46	28	20
<b>Royaume-Uni</b>	24	34	34	21	26
<b>Suède</b>	42	33	55	57	57
<b>Turquie</b>	n/d	76	71	57	43

Source: Eurobaromètre.

Tableau 2  
**Confiance dans les institutions : parlement**  
(Pourcentage de personnes ayant tendance à accorder leur confiance)

	11/03	6/05	5/07	6/09	6/10
<b>Allemagne</b>	31	35	51	46	39
<b>Autriche</b>	43	52	57	58	52
<b>Belgique</b>	40	49	66	41	28
<b>Danemark</b>	68	74	85	75	72
<b>Espagne</b>	41	37	52	32	21
<b>Finlande</b>	52	67	77	60	55
<b>France</b>	33	33	44	33	36
<b>Grèce</b>	54	47	53	33	23
<b>Hongrie</b>	n/d	29	26	15	41
<b>Irlande</b>	34	40	43	23	22
<b>Italie</b>	33	35	39	27	26
<b>Luxembourg</b>	53	64	64	67	52
<b>Pays-Bas</b>	41	53	77	56	54
<b>Portugal</b>	46	40	49	36	28
<b>Royaume-Uni</b>	27	36	41	17	24
<b>Suède</b>	53	46	70	64	66
<b>Turquie</b>	76	73	74	58	46

Source: Eurobaromètre.

Tableau 3  
**Confiance dans les institutions : partis politiques**  
(Pourcentage de personnes ayant tendance à accorder leur confiance)

	11/03	6/05	10/07	6/09	6/10
<b>Allemagne</b>	12	18	18	24	19
<b>Autriche</b>	19	31	30	40	40
<b>Belgique</b>	22	30	29	28	20
<b>Danemark</b>	39	51	40	58	49
<b>Espagne</b>	23	24	32	23	14
<b>Finlande</b>	19	37	26	32	30
<b>France</b>	12	14	17	13	14
<b>Grèce</b>	20	22	21	15	9
<b>Hongrie</b>	n/d	16	8	10	29
<b>Irlande</b>	22	24	22	19	17
<b>Italie</b>	11	19	16	19	18
<b>Luxembourg</b>	26	46	30	50	40
<b>Pays-Bas</b>	26	35	35	41	45
<b>Portugal</b>	17	19	15	18	15
<b>Royaume-Uni</b>	12	22	15	12	18
<b>Suède</b>	18	22	25	36	37
<b>Turquie</b>	n/d	28	23	26	24

Source: Eurobaromètre.



Tableau 4  
**Tendances à la confiance dans le parlement**  
 (en pourcentages)

	Début des années 1980s	Début des années 1990s
<b>Allemagne (de l'Ouest)</b>	51	50
<b>Belgique</b>	40	44
<b>Canada</b>	43	37
<b>Danemark</b>	36	42
<b>États-Unis</b>	52	45
<b>Finlande</b>	65	34
<b>France</b>	55	48
<b>Islande</b>	48	54
<b>Irlande</b>	52	50
<b>Italie</b>	30	30
<b>Japon</b>	28	29
<b>Norvège</b>	77	59
<b>Pays-Bas</b>	45	53
<b>Royaume-Uni</b>	40	44
<b>Suède</b>	47	47

Note: Les chiffres correspondent au pourcentage des personnes ayant répondu qu'elles faisaient entièrement confiance ou accordaient une grande confiance au parlement.

*Source:* Susan Pharr et Robert Putnam, *Disaffected Democracies*, Tableau 3.2